

(Codice interno: 566467)

LEGGE REGIONALE 07 ottobre 2025, n. 26

Disposizioni per la ultrattività delle iniziative legislative in materia di variazione delle circoscrizioni comunali.

Il Consiglio regionale ha approvato

Il Presidente della Giunta regionale

p r o m u l g a

la seguente legge regionale:

Art. 1**Ultrattività delle iniziative legislative di variazione delle circoscrizioni comunali.**

1. Sono fatti salvi i procedimenti relativi alle richieste di variazione delle circoscrizioni comunali depositate ed oggetto di determinazioni istruttorie da parte del Consiglio regionale e dei suoi organi alla data di entrata in vigore della presente legge; per i procedimenti per i quali, alla data di entrata in vigore della presente legge, ricorrono le condizioni per la indizione dei relativi referendum consultivi delle popolazioni interessate, il referendum può svolgersi in una data successiva al 31 ottobre 2025 e comunque non oltre il 31 gennaio 2026.

Art. 2**Clausola di neutralità finanziaria.**

1. All'attuazione della presente legge si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio della Regione.

Art. 3**Entrata in vigore.**

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto.

La presente legge regionale sarà pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge della Regione veneta.

Venezia, 7 ottobre 2025

Luca Zaia

INDICE

Art. 1 - Ultrattività delle iniziative legislative di variazione delle circoscrizioni comunali.

Art. 2 - Clausola di neutralità finanziaria.

Art. 3 - Entrata in vigore.

Dati informativi concernenti la legge regionale 7 ottobre 2025, n. 26

Il presente elaborato ha carattere meramente informativo, per cui è sprovvisto di qualsiasi valenza vincolante o di carattere interpretativo. Pertanto, si declina ogni responsabilità conseguente a eventuali errori od omissioni.

Per comodità del lettore sono qui di seguito pubblicati:

- 1 - Procedimento di formazione
- 2 - Relazione al Consiglio regionale
- 3 - Struttura di riferimento

1. Procedimento di formazione

- La proposta di legge è stata presentata al Consiglio regionale in data 3 settembre 2025, dove ha acquisito il n. 350 del registro dei progetti di legge su iniziativa dei Consiglieri Ciambetti, Sandonà, Giacomini e Zecchinato;
- Il progetto di legge è stato assegnato alla Prima Commissione consiliare;
- La Prima Commissione consiliare ha espresso parere sul progetto di legge in data 24 settembre 2025;
- Il Consiglio regionale, su relazione della Prima Commissione consiliare, relatrice la consigliera Elisa Cavinato, e su relazione di minoranza della Prima Commissione consiliare, relatrice la Vicepresidente della stessa, consigliera Vanessa Camani, ha esaminato e approvato il progetto di legge con deliberazione legislativa 7 ottobre 2025, n. 26.

2. Relazione al Consiglio regionale

- Relazione della Prima Commissione consiliare, relatrice la consigliera Elisa Cavinato, nel testo che segue:

“Signor Presidente, colleghi consiglieri,
ricorre anche in questa legislatura la necessità di disporre per l’ultrattività ed evitare così la decadenza delle iniziative legislative in materia di variazione delle circoscrizioni comunali, depositate ed oggetto di determinazioni istruttorie da parte del Consiglio regionale e dei suoi organi e che, allo stato del relativo iter procedimentale, si ritiene possano non essere conclusi, con l’assunzione delle determinazioni finali di competenza del Consiglio regionale, nei termini per l’esercizio delle funzioni istituzionali del medesimo, e che quindi incorrerebbero nella decadenza di fine legislatura.

L’articolo 20, comma 4, della legge statutaria n. 1 del 2012 dispone, infatti, che gli unici progetti di legge che non decadono con la fine della legislatura sono quelli ad iniziativa popolare.

Conseguentemente nello stesso senso dispone il Regolamento del Consiglio regionale, che all’articolo 133, recante “Effetti della conclusione della legislatura” prevede, tra l’altro che “1. Tutti i progetti di legge e gli altri atti il cui iter non si è perfezionato con la definitiva approvazione consiliare decadono alla conclusione della legislatura”.

Con la disposizione in esame si vuole quindi salvaguardare questa particolare tipologia di iter legislativi che muovono da iniziative degli enti locali, con l’intento di riordinare i territori dei comuni e di migliorarne l’organizzazione istituzionale e dei servizi, e che, se da un lato si sostanziano in un procedimento legislativo per la riserva di legge regionale prevista dall’articolo 133, secondo comma della Costituzione, dall’altro si articolano in una pluralità di sub-procedimenti amministrativi, come individuati e definiti dalla legge regionale 24 dicembre 1992, n. 25 (“Norme in materia di variazioni provinciali e comunali”), ivi compresa la procedura di referendum delle popolazioni interessate.

Quanto sopra atteso che la durata complessiva di tale iter e delle sue diverse fasi, nel caso di specie, se iniziato e proseguito in costanza di attuale legislatura, potrà venire a svilupparsi, in parte, anche a valere per legislatura successiva.

Contestualmente, nel caso di specie, si presenta, inoltre, la necessità di considerare la proroga del termine per lo svolgimento del referendum delle popolazioni interessate al 31 gennaio 2026, derogando al termine ordinario del 31 ottobre fissato nella richiamata legge regionale n. 25/1992, atteso che, a normativa vigente e stante lo stato di avanzamento dei procedimenti in corso, si potrebbero determinare condizioni di non espletabilità del referendum delle popolazioni interessate nel termine del 31 ottobre previsto a legislazione vigente.

Con l’articolo 1 si dispongono, quindi, nei termini come sopra rappresentati, l’ultrattività dei procedimenti in corso e la proroga dei termini per lo svolgimento del referendum delle popolazioni interessate.

Gli articoli 2 e 3 dispongono rispettivamente l’invarianza finanziaria e l’entrata in vigore.

In chiusura, va annotato che il provvedimento all’esame dell’Assemblea, depositato in data 3 settembre 2025, è stato assegnato il giorno successivo alla Prima Commissione in sede referente.

Nella seduta del 10 settembre 2025 è stato illustrato ai componenti della Prima Commissione.

Il Consiglio delle Autonomie Locali ha espresso, all’unanimità, parere favorevole in data 15 settembre 2025.

Nella seduta del 24 settembre 2025, infine, la Prima Commissione lo ha licenziato a maggioranza, senza apportarvi modifiche: hanno espresso voto favorevole i rappresentanti dei gruppi consiliari Lista Zaia (Cavinato, Giacomini, Sandonà), Liga Veneta per Salvini Premier (Corsi, Favero), Fratelli d’Italia-Giorgia Meloni (Casali); si sono astenute le rappresentanti del gruppo consiliare Partito Democratico Manildo Presidente (Camani, Luisetto).”;

- Relazione di minoranza della Prima Commissione consiliare, relatrice la Vicepresidente della stessa, consigliera Vanessa Camani, nel testo che segue:

“Signor Presidente, colleghi consiglieri,

a proposito dei provvedimenti in chiusura di legislatura, viene oggi votata questa proposta sull’ultrattività delle iniziative legislative: è un documento che spesso si accompagna alla fine del mandato e che è finalizzato a indicare quali progetti di legge, attualmente ancora in iter e non ancora arrivati in Aula per l’approvazione, manterranno i loro effetti anche nella prossima legislatura. Si tratta – com’è ovvio – di una circostanza eccezionale, perché quando termina la legislatura tutti i provvedimenti che non sono stati approvati dall’Aula decadono. Con questo provvedimento, invece, si vorrebbe consentire ad alcuni dei progetti di legge avviati in questa legislatura di proseguire il proprio cammino in quella successiva. In particolar modo, questo progetto di legge riguarda alcune variazioni di circoscrizioni comunali, proponendo una deroga alla norma regolamentare che, da un certo punto di vista, trova sul piano tecnico giustificazione nella volontà e nella necessità di accompagnare e agevolare il riordino del territorio e il processo che ne consegue.

Come sappiamo, la Regione del Veneto si è data da tempo l’obiettivo di ridurre, in particolar modo nell’ultimo Piano territoriale, il numero dei Comuni dagli attuali 560 a 500 entro il 2030: da anni sosteniamo che questa Regione ha troppi Comuni e troppi piccoli Comuni, e la Regione del Veneto, come Istituzione, è impegnata in questo percorso.

Rimane, però, quello dei 500 Comuni, un traguardo ancora oggettivamente distante, che molto spesso ha visto, proprio in questa legislatura, questo Consiglio regionale prendere decisioni apparentemente in contrasto con quanto riportato nel Piano di riordino territoriale discusso in Commissione e in Aula. A questo fine, appare opportuno menzionare alcune delle iniziative adottate in questa legislatura, come le variazioni territoriali nei Comuni a nord e l’esclusione di Comuni che chiedevano di poter allargare percorsi di fusione.

È bene ricordare il caso di Ponso, che avrebbe voluto essere incluso nel processo di fusione tra Carceri e Vighizzolo d’Este. Ricordo anche la vicenda, molto seria dal nostro punto di vista, tra Arsiero e Laghi: anziché intraprendere, su sollecitazione della Giunta, un percorso di fusione che avrebbe aiutato il più piccolo Comune del Veneto a essere un po’ meno piccolo, si è accettato, invece, uno scambio di territori, con l’obiettivo di far godere dei fondi di confine a entrambi i Comuni, anziché a uno solo.

Questo lo dico perché, pur essendo – come sempre abbiamo sostenuto – d’accordo con la volontà, dichiarata solo sulla carta, di ridurre il numero degli enti locali di questa Regione, perché ormai la dimensione dei Comuni è diventata a tutti gli effetti una delle leve per la competitività tra i territori, è ormai risaputo che i Comuni troppo piccoli non sono in grado o sono in grado di soddisfare in misura minore i bisogni della propria popolazione. Si annuncia la volontà di voler ridurre il numero dei Comuni, ma nei fatti, almeno per quanto abbiamo visto in questa legislatura, non sempre a questa intenzione del legislatore è corrisposta una coerenza nell’attività legislativa.

Anche su questo provvedimento in particolare avanziamo alcune perplessità proprio per i casi specifici rispetto ai quali si chiede di prolungare l’efficacia del procedimento nella legislatura successiva. Il progetto di legge che oggi stiamo discutendo riguarda due fronti: da un lato, la variazione della circoscrizione che interessa i Comuni di Vigonza e la frazione di San Vito di Noventa Padovana, in Provincia di Padova; dall’altro, forse in maniera più rilevante, il processo di fusione tra i Comuni di Castegnero e Nanto, in Provincia di Vicenza.

Parto da quest’ultimo caso perché credo sia quello meno discutibile sotto il profilo istituzionale e, soprattutto, politico. I Comuni di Castegnero e Nanto, due Comuni della Provincia Berica, avevano già esperito un tentativo di fusione con Longare nel 2018, e in questi anni hanno ripreso quel percorso con rinnovata convinzione. Con circa 3.000 abitanti ciascuno, Nanto e Castegnero sono due realtà che, attraverso la fusione, possono tentare o ambire di creare un ente locale più solido, di circa 6.000 abitanti, capace di garantire un’Amministrazione più efficiente e rispondere in modo più efficace ai bisogni della cittadinanza.

Durante il percorso di approfondimento in Prima Commissione abbiamo audito i rappresentanti e i Sindaci dei due Comuni. Vi è stata un’ampissima – anzi, unanime – condivisione rispetto ai benefici che questi Comuni potranno trarre dal processo di fusione: certamente la possibilità di accedere a tutti quei finanziamenti statali e regionali, che rappresentano un incentivo concreto ai Comuni per i processi di fusione; la possibilità di creare un’Amministrazione comunale di una dimensione tale da poter sfruttare quelle economie di scala – soprattutto in ambito di servizi da erogare e del personale amministrativo – che certamente rappresentano un punto di forza dei percorsi di fusione e, più in generale, il rafforzamento della capacità organizzativa, con ricadute positive sulla possibilità di offrire prestazioni e servizi ai loro cittadini.

Rispetto a questa vicenda non è meno importante l’aspetto legato al referendum consultivo, che rappresenta un elemento imprescindibile in tutti i processi di fusione. L’attuale normativa prevede che, nei casi in cui uno dei Comuni coinvolti si avvicini alla conclusione del proprio mandato amministrativo, il referendum debba svolgersi entro il 31 ottobre. Il progetto di legge, di cui noi oggi dovremmo ratificare l’ultrattività, prevede, invece, una deroga a questo principio, spostando tale termine al 31 gennaio 2026. Questa previsione consentirebbe di far coincidere la consultazione con altre elezioni, semplificando l’organizzazione e favorendo, al tempo stesso, quel processo di partecipazione che tante volte ha messo a rischio la buona riuscita delle consultazioni referendarie sui processi di fusione.

Questa richiesta – quella della fusione e quella di prorogare la data per la validità del provvedimento – è stata avanzata da entrambi i Sindaci rispetto a proposte votate all’unanimità da entrambi i Consigli comunali, che noi crediamo utile accogliere e rafforzare esprimendoci a favore dell’ultrattività di questa previsione.

Per quanto riguarda i due Comuni in Provincia di Vicenza, Nanto e Castegnero, l’ultrattività diventa, dunque, necessaria, poiché risponde a un’esigenza reale e che crediamo vada nella direzione giusta, perché non soltanto assicura continuità agli iter ammini-

strativi già avviati, ma ci consente anche sul piano politico di sostenere concretamente le volontà che le due comunità, attraverso l'espressione dei propri Consigli comunali, hanno sostenuto, scegliendo di unirsi all'unanimità dei Consigli comunali, superando qualsiasi logica campanilistica, che molto spesso non premia questi processi.

Non possiamo, però, affrontare questa discussione – e ci si augura di poterlo fare con il tempo che richiede – esimendoci dall'esprimerci anche sull'altro oggetto del provvedimento, ossia la vicenda che ha visto coinvolti due Comuni in provincia di Padova, Noventa Padovana con la frazione di San Vito e Vigonza. La richiesta che questi Comuni hanno rivolto al Consiglio regionale è quella di riaggregare la frazione di San Vito spostandola dal Comune di Vigonza al Comune di Noventa Padovana: questo è un procedimento su cui abbiamo già lungamente discusso sia in Commissione che in Consiglio regionale, che ha già visto il protagonismo di quest'ultimo organo riconoscendo, con la delibera di meritevolezza, l'individuazione della popolazione interessata, e la relativa proposta licenziata a maggioranza da quest'Aula.

La condizione particolare di questa richiesta di variazione territoriale risiede nell'interrogativo su quale dovesse essere la popolazione di riferimento da interpellare attraverso lo strumento del referendum consultivo: sono due i Comuni coinvolti, uno che dovrebbe cedere una porzione di territorio e uno che dovrebbe riceverla, ma la richiesta pervenutaci dal territorio era quella di limitare la popolazione a cui rivolgere il quesito referendario.

Le finalità per le quali sono state poste questo tipo di questioni credo siano evidenti all'Aula: da un lato, evitare che la poca partecipazione dei cittadini potesse invalidare il percorso consultivo; dall'altro lato, condizionare, dal nostro punto di vista, o rischiare di condizionare l'esito del procedimento stesso.

Il fatto che questa delibera di meritevolezza non sia stata assunta all'unanimità da quest'Aula dà il segnale di come già in quella decisione sia stato applicato un principio di discrezionalità attraverso il quale l'Aula si è divisa nelle valutazioni di merito rispetto a questo aspetto. Non a caso, quel provvedimento che a maggioranza è stato licenziato dall'Aula è diventato oggetto di un ricorso al Capo dello Stato, trasposto poi, su richiesta della Regione, di fronte al TAR, per il quale, peraltro, la Regione intende costituirsi in giudizio per difendere il provvedimento assunto.

Quindi, in questo momento stiamo votando l'ultrattività di un provvedimento rispetto al quale la decisione di meritevolezza, che dovrebbe essere una decisione che va oltre le valutazioni di tipo politico, è stata assunta a maggioranza, quindi, dal nostro punto di vista, in maniera eccessivamente discrezionale, rispetto a un intervento di variazione territoriale, che non è stato votato all'unanimità da entrambi i Consigli comunali. Quindi, anche sotto il profilo della rappresentanza territoriale abbiamo qualche perplessità sulla volontà dei cittadini, almeno per come si è espressa dentro i Consigli comunali, producendo un atto che è stato oggetto di ricorso al Consiglio di Stato e oggi davanti al TAR e, dunque, un provvedimento sulla cui legittimità è pendente un giudizio.

Tutte queste ragioni portano a suggerire a questo Consiglio regionale, per questo singolo caso, di evitare di ricorrere all'istituto dell'ultrattività, che certamente è un provvedimento non dovuto, ma soltanto possibile, proprio perché tale percorso è stato fortemente condizionato dalla volontà dei primi cittadini, che non hanno sempre in maniera compiuta tenuto conto della pluralità delle opinioni rispetto a questo tema.

Se già dal nostro punto di vista è stata una forzatura spingere su quel giudizio di meritevolezza senza aver condiviso, sul piano generale, all'unanimità, dentro il Consiglio regionale, la valutazione sulla meritevolezza di quel provvedimento, permanendo – oggi come allora – tutte le nostre perplessità rispetto all'individuazione della popolazione interessata: ciò è testimoniato dalla circostanza che alla fine individuammo quella soluzione perché ci sembrava la peggiore o quella più difendibile di fronte a un eventuale ricorso, eventualità poi verificatasi. Vi è infatti un ricorso presentato dai cittadini, rispetto al quale non è dato sapere quale sarà l'esito: tutti questi elementi ci portano ad avanzare la richiesta di evitare di concedere l'ultrattività anche a questo procedimento, tenendo conto che la non concessione dell'ultrattività non implica l'improcedibilità per questo tipo di richiesta, qualora nella prossima legislatura il futuro Consiglio regionale ritenga necessario tornare su questo punto.

Quando noi votiamo l'ultrattività stiamo affermando che le decisioni che questo Consiglio regionale ha assunto devono valere anche per il Consiglio regionale successivo. In altre parole, noi affermiamo di essere a tal punto convinti della scelta compiuta da derogare al principio per cui al termine della legislatura gli atti o le proposte di atti depositati perdono efficacia: un meccanismo tecnico, per alcuni provvedimenti, che ha in sé una fortissima valenza politica e istituzionale.

Dal nostro punto di vista, mentre rispetto al caso dei Comuni in Provincia di Vicenza sono indiscutibili la volontà univoca dei Consigli comunali, l'unanimità del Consiglio regionale, l'opportunità di un processo di fusione tra due piccoli Comuni, da cui deriva la possibilità di potersi assumere, con riferimento a questo caso, la responsabilità istituzionale di obbligare alle decisioni di questa legislatura anche il futuro Consiglio regionale. Diversa è la valutazione rispetto all'altro caso, proprio per tutti gli elementi di discrezionalità che ho provato brevemente a riassumere, che hanno costellato tutto il dibattito in Aula e in Commissione degli ultimi mesi in svariate occasioni, riterremmo indispensabile un supplemento di riflessione, chiedendo al Consiglio regionale di valutare di non adottare su quel provvedimento questo tipo di deroga, il cui impatto sul piano legislativo risulta molto pesante.”.

3. Struttura di riferimento

Direzione Enti Locali, Procedimenti Elettorali e Grandi Eventi